



**University of
Zurich^{UZH}**

**Zurich Open Repository and
Archive**

University of Zurich
University Library
Strickhofstrasse 39
CH-8057 Zurich
www.zora.uzh.ch

Year: 2003

**Bildung für Afrika: Diskussionen im Spannungsfeld von Wissenschaft,
Interessen und Ideologie - Schlaglichter auf die Bildungsministerkonferenz
der Frankophonie**

Michaelowa, Katharina

Other titles: Education for Africa: between science, interests and ideology - Insights from the Conference of Education Ministers of the Francophonie

Posted at the Zurich Open Repository and Archive, University of Zurich

ZORA URL: <https://doi.org/10.5167/uzh-172413>

Book Section

Accepted Version

Originally published at:

Michaelowa, Katharina (2003). Bildung für Afrika: Diskussionen im Spannungsfeld von Wissenschaft, Interessen und Ideologie - Schlaglichter auf die Bildungsministerkonferenz der Frankophonie. In: Jansen, Rainer; Schulz, Uwe; Wiegmann, Ulrike; Menzel, Susanne; Franke, Nicole; Götte, Katharina; Idems, Christine. Akzeptanz und Ignoranz: Festschrift für Jens Naumann. Frankfurt am Main: Verlag für Interkulturelle Kommunikation, 201-214.

Bildung für Afrika: Diskussionen im Spannungsfeld von Wissenschaft, Interessen und Ideologie

- Schlaglichter auf die Bildungsministerkonferenz der Frankophonie -

(Manuskript für den Beitrag zur Festschrift für Jens Naumann, Januar 2003)

Katharina Michaelowa, HWWA

1. Bildungsdiskussionen im Rahmen der Frankophonie

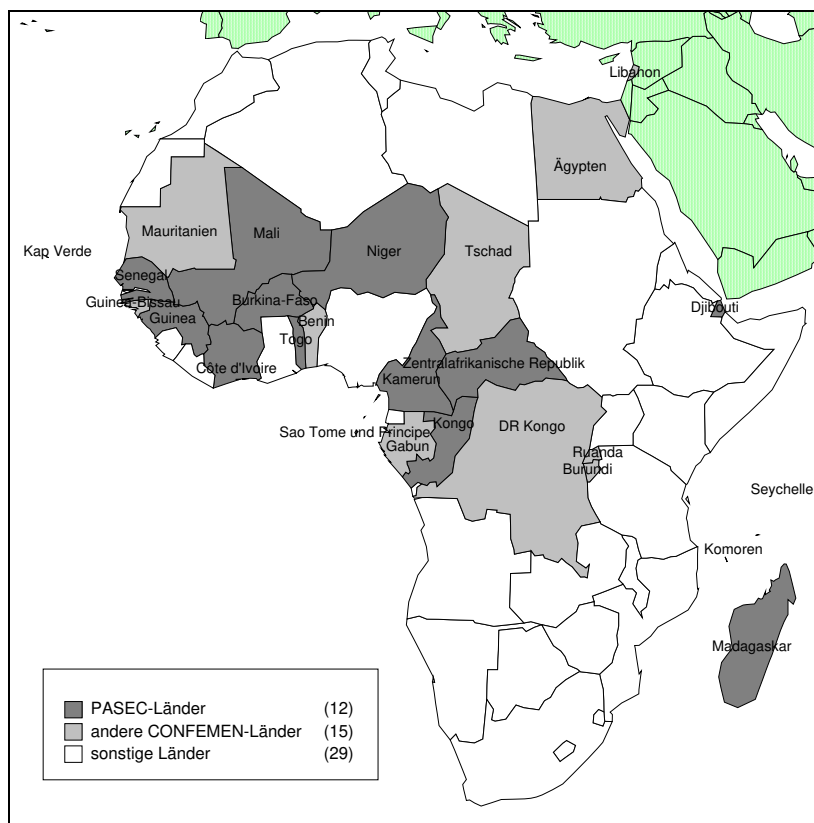
Bildung für alle – Education pour tous (EPT) – dieses Schlagwort stand im Zentrum der Diskussionen bei der 50. Bildungsministerkonferenz der Frankophonie in Ouagadougou (Burkina Faso) im November 2002. Das Schwerpunktthema verwundert nicht, denn es sind gerade die frankophonen Länder Afrikas, die weltweit hinsichtlich fast aller verfügbaren Bildungsindikatoren die schlechtesten Ergebnisse aufweisen. Bruttobeteiligungsraten von unter 30% selbst im Grundschulbereich sind hier keine Seltenheit. Und auch nach mehreren Jahren Schulbesuch ist nicht zuletzt aufgrund der geringen Bildungsqualität eine nachhaltige Alphabetisierung nicht gesichert.

Um diesen Missständen gezielt entgegenzuwirken finanziert die Bildungsministerkonferenz (Conférence des ministres de l'éducation des pays ayant le français en partage, CONFEMEN) ein eigenes bildungsanalytisches Programm, das Programme d'analyse des systèmes éducatifs de la CONFEMEN (PASEC), durch das regelmäßig Schülerleistungen und Hintergrundvariablen auf Schüler-, Klassen- und Schulebene in den Grundschulen des frankophonen Afrika erhoben und ausgewertet werden. Abbildung 1 zeigt die geografische Verteilung der Länder, in denen bereits PASEC-Evaluierungen stattgefunden haben, sowie auch der Länder, die aufgrund ihrer Mitgliedschaft in der CONFEMEN innerhalb Afrikas zusätzlich für zukünftige Evaluierungen in Frage kommen.

Die in den 2. und 5. Klassen in Mathematik und Französisch durchgeführten Tests entsprechen nicht ganz dem methodischen Anspruchsniveau des an TIMSS angelehnten Schwesterprogramms des Southern African Consortium for the Measurement of Education Quality (SACMEQ) für das anglophone Afrika, erlauben aber die quantitative Analyse der Bestimmungsfaktoren von Schülerleistungen anhand

eines äußerst reichhaltigen Satzes an Informationen über den sozialen Hintergrund der Schüler, die Ausbildung, Motivation und Unterrichtsformen der Lehrer, die Ausstattung von Schule und Klassenzimmer sowie von Variablen, die über die Interaktion des pädagogischen Personals innerhalb der Schule und mit Eltern und Dorfgemeinschaft Auskunft geben.

Abbildung 1: CONFEMEN-Länder in Afrika und geografische Aufteilung der PASEC-Evaluierungen



Quelle: CONFEMEN (2002).

Ein besonderer Vorteil des Programms besteht zudem in der regelmäßigen Durchführung von Pretests zu Beginn des Schuljahres, die eine weitgehende Korrektur um den Einfluss von nicht beobachtbaren Einflussfaktoren vor Beginn des Erfassungszeitraums ermöglicht. Des Weiteren ist die internationale Vergleichbarkeit der erhobenen Daten zu betonen, die allerdings durch den weitgehenden Verzicht auf Tests in lokalen Sprachen und auf die Überprüfung von Kenntnissen mit stark nationalem oder regionalen Bezug erkauft wird.¹

¹ Für weitere Einzelheiten zu den Daten, siehe CONFEMEN (2002).

PASEC zielt vor allem darauf ab, anhand der Kosten-Nutzen Analyse unterschiedlicher Bildungsinputs politische Empfehlungen auszusprechen, die einen effizienteren Einsatz der knappen finanziellen Ressourcen im Bildungsbereich ermöglichen. Die dabei typischerweise gewählte Analysemethode im Hinblick auf den Nutzen, d.h. hier die Qualität der Bildungsleistungen, ist die ökonometrische Schätzung von Bildungsproduktionsfunktionen.

2. Warum Effizienz steigern? – Bildung müssen die Geber bezahlen

Nicht alle Mitgliedsländer bzw. genauer, nicht alle ihrer Repräsentanten, sind an solchen Effizienzsteigerungen jedoch interessiert. Charakteristisch für diese Position ist die Aussage des Ministers für Grundbildung und Alphabetisierung des diesjährigen Gastgeberlandes der CONFEMEN Burkina Faso:

„Auch wenn unser Finanzminister sein gesamtes Budget für Grundbildung ausgabe, könnten wir aus eigenen Mitteln Bildung für alle ohnehin niemals erreichen.“

Offensichtlich reicht dies aus, um auf nationaler Ebene zu rechtfertigen, dass das Land tatsächlich nur etwa 1,6% des Bruttoinlandsprodukts für laufende Ausgaben im Grundbildungsbereich einsetzt (UIS 2000, Daten für 1998). Finanz- und Bildungsministerium sind sich einig, dass die restlichen Gelder aus Entwicklungshilfemitteln der Industrieländer kommen müssen. Dabei gehören gerade Burkina Faso und einige andere Länder der Sahelzone zu denjenigen Weltregionen, in denen auch durch eine Umschichtung des Bildungsetats bereits erhebliche Fortschritte in Richtung auf Bildung für alle möglich wären. Zunächst einmal mag man bei diesem Stichwort an die Aufteilung des Bildungsetats auf den Primar-, Sekundar- und Tertiärbereich denken. Mitte der 1990er Jahre betrugen in Burkina Faso die Ausgaben pro Schüler bzw. Student im Tertiärbereich das 28-fache des Primarbereichs, ein im internationalen Vergleich extrem hoher Multiplikator (Weltbank 2002). Aufgrund der geringen Bildungsbeteiligung im Tertiärbereich liegt der Anteil des Primarbereichs an den Bildungsausgaben insgesamt jedoch mit ca. 60% im internationalen Vergleich und selbst für afrikanische Verhältnisse eher hoch (UIS 2000). Sehr auffällig ist jedoch die Aufteilung der Mittel innerhalb des Grundbildungsbereichs selbst. Die Erklärung ist, dass Grundschullehrer in Burkina Faso durchschnittlich etwa das

Achtfache des Pro-Kopf-Einkommens verdienen (MINEDAF 2002, S. 80). In Deutschland ist es das 1,5-fache, im OECD-Mittel das 1,3-fache (OECD 2002, Tabelle D6.1). Entsprechend lautete die Replik des (selbst aus Afrika stammenden) Weltbankvertreters:

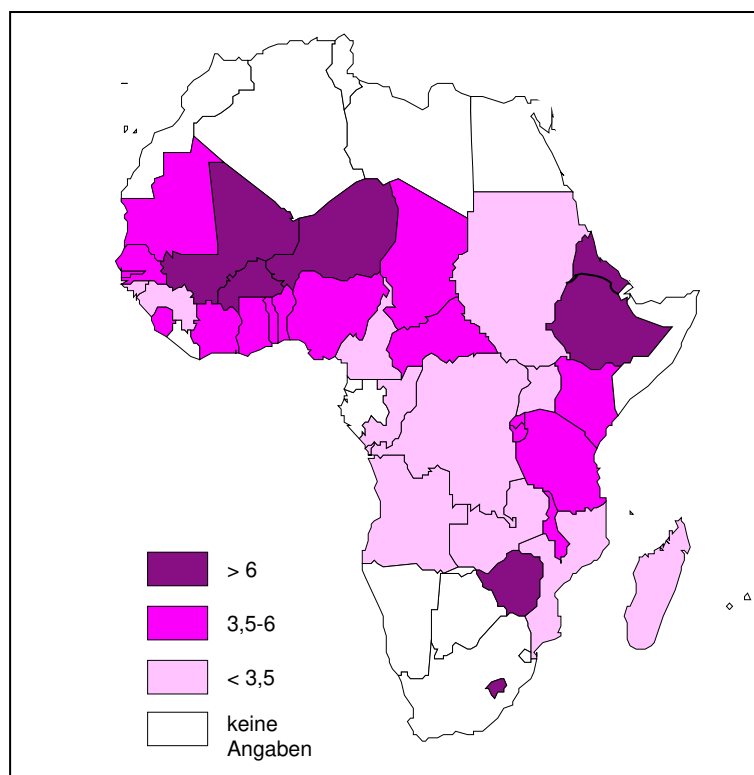
„Fragen Sie doch mal in den Geberländern, ob es da ein Land gibt, das es sich leistet, seinen Grundschullehrern das Achtfache des Pro-Kopf-Einkommens zu bezahlen! Sie können vom Steuerzahler in Industrieländern nicht verlangen, dass er das bei Ihnen finanziert.“

Natürlich ist auch das Polemik. Gerade für die Ökonomen der Weltbank dürfte kein wirklicher Zweifel darüber bestehen, dass sich die relativen Einkommen afrikanischer Lehrer nicht ohne weiteres mit denen der Lehrer in OECD-Staaten vergleichen lassen. Aufgrund der relativen Knappheit von Humankapital dürften in Afrika auch unabhängig von jeglicher Regulierung die Gehälter der Lehrer im Verhältnis zum Pro-Kopf-Einkommen erheblich höher sein als in Industriestaaten. Nichtsdestotrotz bedeutet dies nicht, dass die Relation sich gleich versechsfachen muss und in der Tat kommt eine ganze Reihe anderer afrikanischer Länder mit Einkommen der Grundschullehrer aus, die nur das 2- bis 4-fache des Pro-Kopf-Einkommens betragen. Abbildung 2 veranschaulicht die Unterschiede in der Besoldung der Grundschullehrer, die sich die Länder Afrikas relativ zu ihrer Wirtschaftskraft leisten.

Das Problem relativ hoher Gehälter ist, dass die Mittel dann notgedrungen anderweitig fehlen. So verfügten beispielsweise 1996 nur 54% der Fünftklässer in Burkina Faso und 35% der Fünftklässer im Senegal über ein Schulbuch in den Kernfächern Französisch und Mathematik (Michaelowa 2000, S. 40). Schulbücher sind vergleichsweise kostengünstig, führen in empirischen Analysen von Bildungsproduktionsfunktionen regelmäßig zu einer signifikanten Steigerung der Schülerleistung und erhöhen zudem die Motivation des Lehrpersonals – zumindest bei entsprechender Einweisung im Umgang mit dem neuen Unterrichtsmittel (Naumann und Wolf 2001, S. 456; Michaelowa 2001a, S. 1707; Michaelowa 2002, S. 17 und 25). Daneben wird bei relativ hohen Lehrergehältern naturgemäß an der Anzahl der Lehrer gespart, so dass sich extrem hohe Klassengrößen ergeben (Durchschnitt im fünften Schuljahr in Burkina Faso sind 64 Kinder pro Klasse, die höchste in der

Stichprobe enthaltene Klassenstärke lag bei 139 Kindern; Michaelowa 2001b, S. 91). Dies wiederum wirkt sich signifikant negativ auf die Arbeitszufriedenheit der Lehrer und – allerdings aufgrund der zu beobachtenden generell kaum veränderten Unterrichtsmethoden nur in relativ geringem Maße – auch auf die Schülerleistungen aus (Michaelowa 2001b, S. 88ff., Michaelowa 2002, S. 10 und 25). Die Realität zeigt zudem, dass aufgrund des Mangels an Lehrern und der Überfüllung bestehender Klassen häufig die Einschulung weiterer Kinder verzögert oder verhindert wird.

Abbildung 2: Durchschnittseinkommen der Grundschullehrer als Anteil des Pro-Kopf-Einkommens, 2000



Quelle: Weltbank (zitiert nach MINEDAF 2002, S. 42).

3. **Education *pas pour tous* (EPPT) – Education *pour certains* (EPC)**

An den Lehrergehältern wird jedoch ungern gedreht, auch wenn es ohnehin nur um veränderte Verträge bei Neueinstellungen geht. Die Bildungsminister kommen selbst häufig aus dem Kreis der Lehrenden (an Schulen und vor allem Universitäten), sind mit den Argumenten der Lehrer bestens vertraut und sind nicht gewillt, sich mit dieser

Personengruppe anzulegen.² Dies gilt umso mehr, als Lehrer häufig eine politisch mächtige Interessengruppe darstellen, und zwar

- durch ihre bedeutende Multiplikatorfunktion, sowie auch
- durch die Tatsache, dass sie – im Gegensatz zu einem großen Teil der Bevölkerung – des flüssigen Schreibens und Redens in der politisch relevanten Amtssprache (d.h. hier Französisch) mächtig sind.

In vielen Ländern gibt es entsprechend starke Lehrergewerkschaften, die sich mit aller Kraft der Einstellung neuer Lehrer zu geringeren Gehältern und außerhalb des öffentlichen Diensts widersetzen. Als Argument wird vorgebracht, dass die Motivation der Lehrer dadurch ausgehöhlt werde und die Bildungsqualität entsprechend erheblichen Schaden nähme.

Unabhängig von den Lehrer sind es generell die wohlhabenderen und gebildeteren Bevölkerungsschichten, die tendenziell über einen stärkeren politischen Einfluss verfügen als die Armen. Auch für sie ist typischerweise nicht Bildung für alle das wirklich zentrale Anliegen. In ihrem persönlichen Interesse ist vielmehr vor allem eine bessere Ausstattung der Schulen, die *ihre* Kinder bereits besuchen. Äußerungen von afrikanischen Politikern auf Ministerebene, nach denen beispielsweise Elektrizität für die Bildungsqualität so wichtig ist, dass keine Grundschule ohne Elektrizität eingerichtet werden sollte, lassen sich – will man nicht völlige Realitätsferne unterstellen – nur anhand des entsprechenden politischen Einflusses dieser Bevölkerungsgruppen erklären.

Zumindest für den externen Beobachter ist klar, dass auf dieser Basis Bildung für alle nicht zu erreichen ist. „EpPT, Education *pas* pour tous“ – oder auch: „EPC, Education pour *certaines*“ - wurde das Ergebnis der Diskussionen daher unter der Hand recht treffend durch ein Mitglied der niederländische Delegation zusammengefasst.

Dies ist um so tragischer, als die Entwicklungshilfemittel, nach denen für die Finanzierung des Bildungswesens so bitter verlangt wird, ja durchaus immer wieder

² Vgl. dazu auch die Modelle von Pritchett und Filmer (1999, S. 225ff., vor allem Abschnitt 2.3.2.)

zugesichert worden sind (Dakar Forum, HIPC-Initiative, Bildung für alle, Fast Track...), aber gerade und eben nur unter der Bedingung, dass von Seiten des Empfängerlandes selbst zuvor ein sinnvoller Plan für eine nachhaltige, d.h. langfristig auch aus eigenen Mitteln finanzierbare Reform des Bildungssystems entwickelt wird.

Das in diesem Fall externe Unterstützung in der Tat nicht nur ein Lippenbekenntnis bleibt, verdeutlichte schon auf der 49. Bildungsministerkonferenz im Jahr 2000 in Bamako die Erfahrung des mauretanischen Bildungsministers:

Liebe Kollegen, machen wir uns doch nichts vor. Wenn wir eine gute Idee, einen konkreten Plan vorlegen, um unser Grundbildungssystem zu verbessern, so findet sich immer auch ein Geber, der zu finanzieller Unterstützung bereit ist.

Geht man davon aus, dass das politische Handeln von Politikern und Ministerialbeamten in Industrieländern ebenso interessengeleitet ist wie in Entwicklungsländern, so spricht durchaus einiges für die Stichhaltigkeit dieser Aussage. Entwicklungshilfeministerien und -organisationen sind häufig auf der Suche nach sinnvollen Programmen und Projekten, für die sie das ihnen zur Verfügung stehende Budget einsetzen können. Geben sie ihr Budget nicht vollständig aus, so müssen sie im nächsten Haushaltsjahr u.U. mit Kürzungen rechnen. Und die Zahl wirklich erfolgversprechender Programmideen im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit ist häufig sehr begrenzt. Ein erfolgversprechender nationaler Plan zur Förderung des Grundbildungssystems ist daher eine ideale Grundlage zur Einwerbung internationaler Entwicklungsfinanzierung. Zudem ist zur öffentlichkeitswirksamen Vermarktung der Entwicklungshilfeleistung in den Geberländern ein direkter Armutsbezug äußerst hilfreich und auch dieser lässt sich in Zusammenhang mit Ausgaben für Grundbildung vergleichsweise einfach herstellen.

4. Einige Ergebnisse des PASEC

So bleibt also eigentlich nur das Problem, im Grundbildungsbereich tatsächlich sinnvolle nationale Reformansätze anzustoßen. Das von der CONFEMEN getragene bildungsanalytische Programm PASEC setzt genau an dieser Stelle an, in dem es auf

sowie Minter Hoxby (1996, S. 675ff.).

der Grundlage abstrakter, quantitativer Datenanalyse konkrete bildungspolitische Maßnahmen untersucht. So lässt sich beispielsweise die Frage, wie sich die Einstellung neuer Lehrer ohne Beamtenstatus und mit geringerer Entlohnung („Vertragslehrer“) tatsächlich auf ihre Arbeitszufriedenheit auswirkt, im Rahmen eines ökonometrischen Modells schätzen. Als Indikatoren für Arbeitszufriedenheit stehen dabei drei Variablen zur Verfügung:

- Auskunft über die Frage, ob der Lehrer bei erneuter Berufswahl wieder den Lehrerberuf wählen würde,
- Auskunft über die Frage, ob der Lehrer gern zu einer anderen Schule wechseln würde und
- Auskunft über die Fehltage des Lehrers während eines Monats.

Die entsprechenden Angaben stammen von den Lehrern selbst.

Im Rahmen einer Untersuchung der Lehrer von Fünftklässern in den Ländern Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Kamerun, Madagaskar und Senegal erwies sich der Status des Lehrers als Vertragslehrer als insignifikant in Hinblick auf die Frage einer erneuten Berufswahl, als signifikant positiv hinsichtlich einer erhöhten Neigung, die Schule zu wechseln, und als signifikant negativ hinsichtlich der Fehltage, d.h. die Fehltage der Vertragslehrer liegen im Durchschnitt deutlich unter denen der Vergleichsgruppe. Die Evidenz ist also gemischt. Untersucht man den direkten Einfluss des Vertragslehrerstatus auf die Schülerleistungen, so ergibt sich insgesamt nicht etwa ein negativer, sondern ein signifikant positiver Effekt (Michaelowa 2002, S. 13 und 22, sowie Michaelowa 2001a, S. 1706 und 1708).

Nun stammen die Daten der dieser Untersuchung überwiegend aus dem Jahr 1995/96, in dem in den untersuchten fünf Ländern der Anteil der Vertragslehrer zum Teil noch sehr gering war. Zudem arbeiten die Vertragslehrer in den verschiedenen Ländern unter oft sehr unterschiedlichen Bedingungen und weisen auch hinsichtlich der an sie gestellten Einstellungsvoraussetzungen Unterschiede auf. Es erscheint also sinnvoll, sich mit den spezifischen Ausprägungen entsprechender Programme in den einzelnen Ländern zu beschäftigen. Entsprechend thematisch ausgerichtete Evaluierungen

werden vom PASEC derzeit für den Togo und Niger durchgeführt, eine analoge Untersuchung für Guinea wurde gerade abgeschlossen. Erste Ergebnisse dieser Untersuchung konnten bei der Ministerkonferenz vorgestellt werden (PASEC 2002).

Zunächst müssen die Charakteristika der guineischen Vertragslehrer herausgestellt werden. Diese Lehrer verfügen überwiegend über ein relativ hohes formales Bildungsniveau. Abitur ist Mindestvoraussetzung für Männer, bei Frauen genügt in Ausnahmefällen der erste Teil des Abiturs, der bereits ein Jahr zuvor stattfindet. Viele der neuen guineischen Vertragslehrer waren zuvor arbeitslose Akademiker.

Die angehenden Vertragslehrer durchlaufen ein spezielles, von der Weltbank initiiertes Ausbildungsprogramm (Formation initiale des maître de Guinée, FIMG), das sich von der traditionellen Lehrerausbildung insbesondere durch eine erheblich verkürzte Ausbildungszeit und durch einen stärkeren Praxisbezug (Einführung einer Art Referendariat) unterscheidet.

Ebenso wie die Vertragslehrer anderer Länder erhalten die neu FIMG-Lehrer nur Zeitverträge und ein Gehalt, das deutlich unter dem traditionellen Lehrergehalt liegt.

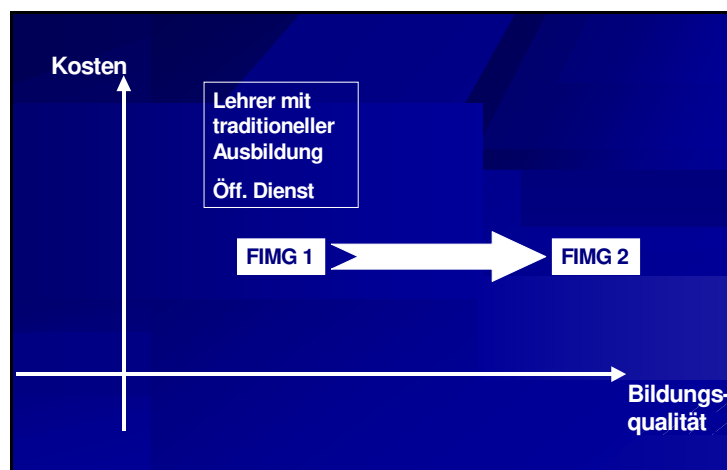
Das Pilotprojekt der Weltbank umfasst sieben Kohorten von Lehrern, die in sieben aufeinander folgenden Jahren ausgebildet wurden. Die PASEC-Evaluierung bezieht sich auf die ersten beiden Kohorten (FIMG1 und FIMG2).

Erste ökonometrische Ergebnisse weisen darauf hin, dass die FIMG-Lehrer, gemessen an den Schülerleistungen von Zweit- und Fünftklässern in Mathematik und Französisch, relativ erfolgreich waren. Dies gilt sogar bei gleichzeitiger Korrektur um das bei FIMG-Lehrern durchschnittlich relativ hohe formale Bildungsniveau. Dabei lassen sich jedoch erhebliche Unterschiede zwischen den beiden untersuchten Kohorten feststellen. Während die FIMG1-Lehrer im Durchschnitt ähnliche Ergebnisse aufweisen, wie die Lehrer mit traditioneller Ausbildung, erzielen die FIMG2-Lehrer sogar deutlich bessere Ergebnisse. Nachfragen ergaben, dass erste Schwierigkeiten bei der Einführung des Programms, wie z.B. die noch unzureichende Verantwortungsübernahme durch die den Referendar begleitenden Lehrerkollegen,

schon bei der zweiten Kohorte in erheblich geringerem Umfang auftraten. Zudem wurde das Ausbildungsprogramm selbst ebenfalls noch einmal leicht verändert.

Geht man davon aus, dass die in die Untersuchung noch nicht einbezogenen, späteren FIMG-Kohorten von weiteren Lerneffekten im Programmablauf profitieren, so lässt sich tendenziell mit einer eher noch verbesserten Leistung dieser Lehrer rechnen. Insgesamt weisen die ersten Analysen also darauf hin, dass sich das Programm insgesamt als erfolgreich erweist. Da gleichzeitig die Kosten der FIMG-Lehrer für den Staatshaushalt durch die verkürzte Ausbildungszeit und die geringere Besoldung erheblich geringer ausfallen als für andere Lehrer, ist die Fortführung eines derartigen Programms auch eine aus ökonomischer Sicht sehr effiziente Maßnahme. Dies wird in Abbildung 3 grafisch im Rahmen eines Kosten-Nutzen-Schemas veranschaulicht.

Abbildung 3: Die ökonomische Effizienz der Lehrerausbildung



Quelle: PASEC(2002).

Der Fall Guineas bestätigt somit die Ergebnisse der oben genannten länderübergreifenden Studie. Eine weitere Evaluierung zu einem späteren Zeitpunkt wäre jedoch sinnvoll, nicht nur um auch die FIMG-Kohorten 3-7 zu untersuchen, sondern auch um zu prüfen, ob FIMG-Lehrer eventuell wegen der geringen Besoldung dazu neigen, den Lehrerberuf frühzeitig wieder aufzugeben, wenn ihnen der Arbeitsmarkt andere Möglichkeiten bietet. Diese Gefahr erscheint nicht unbegründet, da das relative Einkommen der Grundschullehrer in Guinea ohnehin im afrikanischen Vergleich eher am unteren Ende der Skala liegt. In diesem Fall könnte

sich die Kosteneffizienz des Programms als Fehlschluss erweisen. Derartige Langfristeffekte sind aber derzeit noch nicht abschätzbar.

Insgesamt sind die bisherigen Ergebnisse der abstrakten quantitative Analyse der Vertragslehrer mit den vor allem von den Lehrgewerkschaften vorgebrachten und oft auch in den Bildungsministerien wenig hinterfragten Argumenten gegen solche Programme kaum vereinbar. Sie unterstützen aber jene Länder, die zugunsten einer höheren Bildungsbeteiligung und einer finanzierbaren Behebung des weit verbreiteten Lehrermangels trotz politischer Proteste innovative Wege zu gehen bereit sind.

Glücklicherweise sind nicht alle empirischen Ergebnisse des PASEC so schwer in die politische Realität einzubringen wie die Frage der Lehrergehälter und des Konzepts der Vertragslehrer. Eine weitere kontrovers diskutierte, aber innerhalb des politischen Interessengeflechts weit weniger verfängliche Frage, zu der vom PASEC ebenfalls auf der Bildungsministerkonferenz vorgestellte, ökonometrische Analysen vorliegen, betrifft die im frankophonen Afrika extrem hohe Wiederholungsraten. Im Jahr 2000 lag sie im Grundschulbereich im Ländermittel bei 19,8% (gegenüber 10,3% im anglophonen Afrika und 2,2% in den Ländern der OECD) (UIS 2002, MINEDAF 2002, S. 50). Es stellt sich die Frage, ob die aufgrund der Klassenwiederholung eintretenden Lerneffekte tatsächlich so groß sind, dass eine solche Politik zu rechtfertigen ist.

Dieser Frage wurde durch PASEC im Rahmen einer Panelanalyse nachgegangen, bei der Schüler aus dem Senegal und aus Côte d'Ivoire, die 1995/96 in der zweiten Klasse waren, über vier Jahre hinweg in ihrer Schullaufbahn verfolgt wurden (PASEC 2002).

Um die Politik des häufigen Wiederholens zu evaluieren, wurde zunächst untersucht, inwieweit diese Politik überhaupt die richtigen Schüler trifft. Anhand der Ergebnisse der PASEC-Tests wurden die Schüler nach ihrer Leistungsstärke zu gleichen Teilen in die Gruppen „schwach“, „mittel“ und „gut“ aufgeteilt. In der zweiten Klasse stammen sowohl im Senegal als auch in Côte d'Ivoire die überwiegende Mehrzahl (71%) derjenigen, die zum Wiederholen angehalten werden, aus dem Drittel der schwachen Schüler. Es bleibt jedoch ein nicht vernachlässigbarer Anteil von Schülern, die nach nationalem Gesamtstandart eher gute (7%) oder mittlere (21%) Leistungen aufweisen.

Das Problem des Anvisierens der richtigen Zielgruppe nimmt in den höheren Grundschulklassen noch zu. Von den Wiederholern der 4. und 5. Klasse in Côte d'Ivoire gehören über 40% der Gruppe der guten oder mittleren Schüler an. Im Senegal ist die Entwicklung über die verschiedenen Klassenstufen ähnlich.

Anhand von Testfragen, die Wiederholern und Nichtwiederholern am Ende des gemeinsamen Schuljahres und dann erneut ein Jahr später gestellt werden, lässt sich die Leistungsentwicklung der Schüler beider Gruppen miteinander vergleichen. Am Beispiel von Zweitklässlern beider Länder lässt sich zeigen, dass zwei Schüler gleichen Leistungsstandes, von denen einer wiederholt und der andere nicht, selbst wenn sie aus der eigentlichen Zielgruppe der Wiederholer, d.h. aus der Gruppe der schwachen Schüler stammen, keinen erheblichen Unterschied in der Leistungsentwicklung aufweisen. Dabei wird der Wissenszuwachs der Nichtwiederholer tendenziell noch unterschätzt, da die Testfragen, um auch für den Wiederholer lösbar zu sein, dem Lehrplan der unteren Klassenstufe entsprechen, der neue Lerngebiete der höheren Klassenstufe naturgemäß nicht mit einbezieht.

Allerdings ergibt sich ein anderes Bild hinsichtlich der relativen Platzierung des Schülers in seiner Klassenstufe. Während der Nichtwiederholer in der höheren Klassenstufe nach wie vor als unterdurchschnittlicher Schüler erscheint, erreicht der Wiederholer in seiner alten Klassenstufe nun einen mittleren Leistungsstand. Da Lehrer und Eltern typischerweise eher diese relative Position als die objektive Leistungsentwicklung wahrnehmen, wird Wiederholen häufig zu Unrecht als erfolgreiche Strategie interpretiert. Dies erweist sich als umso problematischer, als bei der Beurteilung der tatsächlichen Leistungsentwicklung bisher noch vom Idealfall der korrekten Zielgruppenauswahl ausgegangen worden ist, denn der Leistungsvergleich wurde zunächst nur für Schülern aus dem schlechtesten Drittel ihres Jahrgangs analysiert. Untersucht man die Leistungsentwicklung von Wiederholern und Nichtwiederholern aus dem guten und mittleren Drittel, so erkennt man, dass diese Schüler durch Wiederholen in ihrer Leistungsentwicklung nicht nur nicht gefördert, sondern zum Teil deutlich gebremst werden (siehe auch CONFEMEN 2000, S. 120).

Es ergibt sich also, dass das Wiederholen bestenfalls für die Schüler am aller untersten Ende der Leistungsskala sinnvoll erscheint, während es allen anderen eher schadet.

Darüber hinaus verursacht eine hohe Zahl von Wiederholern große volkswirtschaftliche Kosten. Diese Kosten entstehen durch die Verhinderung eines zügigen Durchlaufens der Schullaufbahn, so dass das Schulsystem noch mehr Kinder aufnehmen muss als eigentlich nötig. Wenn die Länder den entsprechenden Mehraufwand (mehr Lehrer, mehr Klassenräume) aufgrund eingeschränkter Budgets nicht tragen können oder wollen, führt der starke Rückgriff auf das Wiederholen auch zu eingeschränkten oder verzögerten Einschulungen und wirkt sich somit unmittelbar negativ auf die Nettobildungsbeteiligungsrates aus. In diesem Fall handelt es sich bei den entstehenden Kosten um soziale Kosten.

Abbildung 4: Die ökonomische Effizienz der Wiederholungspolitik



5. Schlussfolgerungen

Die PASEC-Untersuchungen zeigen, dass erfolgversprechende Reformen im Bildungssystem selbst bei konstanten Bildungsbudgets möglich sind. Dies bedeutet, dass auch die armen Länder des frankophonen subsaharischen Afrika – selbst ohne zusätzliche externe Ressourcen – entsprechende Reformen einleiten können. Während die Bildungspolitiker einiger Länder ganz offensichtlich versuchen, diese Chancen zu nutzen, scheinen andere die deutliche Botschaft dieses CONFEMEN eigenen Programms lieber zu überhören. Insbesondere im Hinblick auf Maßnahmen, bei denen mit gewissem politischem Widerstand zu rechnen ist, erscheint es ihnen klüger, durch Schuldzuweisungen an die internationale Gebergemeinschaft von den eigentlichen Problemen abzulenken.

Gleichzeitig hat jedoch die internationale Gebergemeinschaft eindeutig signalisiert, dass externe Unterstützung für den Grundbildungsbereich zukünftig zwar in größerem Umfang, aber nur für solche Länder gewährt werden soll, die ihren eigenen Reformwillen unter Beweis stellen. Entsprechend können sich positive und negative Kreisläufe bilden: Länder mit erfolgversprechenden eigenen Reformbemühungen erhalten internationale Unterstützung, die ihre Reformen stärkt und damit auch die weitere Reformbereitschaft fördert. Länder mit mangelnder eigener Reformwilligkeit erhalten keine Unterstützung, was ihre Schuldzuweisungen an die internationale Gebergemeinschaft besonders realistisch erscheinen lässt und ihre Reformwilligkeit noch weiter einschränkt.

Zu hoffen bleibt, dass sich auch im frankophonen, subsaharischen Afrika einzelne Länder so erfolgreichen Reformen unterziehen, dass das positive Ergebnis ihrer Bemühungen unübersehbar wird und die Nachbarländer ermutigt, auch möglichen politischen Widerständen zum Trotz ihrem Beispiel zu folgen.

6. Literatur

- CONFEMEN (2000): Les facteurs de l'efficacité dans l'enseignement primaire: Les résultats du programme PASEC sur neuf pays d'Afrique et de l'Océan indien, Rapport de synthèse du Programme d'Analyse des Systèmes Educatifs de la CONFEMEN (PASEC), Dakar
- CONFEMEN (2002): PASEC : Les facteurs de l'efficacité dans l'enseignement primaire : données et résultats sur cinq pays d'Afrique et de l'Océan Indien, CD-ROM (überarbeitete Neuauflage)
- Michaelowa, Katharina (2000): Dépenses d'Éducation, Qualité de l'Éducation et Pauvreté – l'Exemple de Cinq Pays d'Afrique Francophone, OECD Development Centre Technical Paper Nr. 157, Paris
- Michaelowa, Katharina (2001a) : Primary Education Quality in Francophone Sub-Saharan Africa: Determinants of Learning Achievement and Efficiency Considerations, in: World Development 29(10), S. 1699-1716
- Michaelowa, Katharina (2001b): Scolarisation et acquis des élèves : les indicateurs de résultats dans l'analyse des politiques de l'enseignement en Afrique francophone, in : Politiques d'Education et de Formation, Analyses et comparaisons internationales 1(3), 2001, S. 77-94
- Michaelowa, Katharina (2002): Teacher Job Satisfaction, Student Achievement, and the Cost of Primary Education in Francophone Sub-Saharan Africa, HWWA Discussion Paper Nr. 188, Hamburg
- MINEDAF (2002): Scolarisation primaire universelle: un objectif pour tous, document statistique MINEDAF VIII, Dar-Es-Salaam
- Minter Hoxby, Caroline (1996): How Teachers' Unions Affect Education Production, in: Quarterly Journal of Economics 111(3), S. 671-718
- Naumann, Jens und Peter Wolf (2001): La performance des systèmes africains d'enseignement primaire: critique et nouvelle analyse de données PASEC pour le Sénégal, in: Perspectives 31(3), S. 443-463
- OECD (2002): Education at a Glance, Paris
- PASEC (2002): Vortrag des PASEC auf der 50. Conférence des Ministres des Pays ayant le Français en Partage (CONFEMEN), 22. November, Ouagadougou
- Pritchett, Lant und Dean Filmer (1999): What Education Production Functions Really Show: A Positive Theory of Education Expenditures, in: Economics of Education Review 18, S. 223-239
- UIS (2000): A Decade of Education, CD-ROM, Paris
- UIS (2002): Education : Statistical Tables (http://portal.unesco.org/uis/ev.php?URL_ID=5187&URL_DO=DO_TOPIC&URL_SECTION=201, 7.1.03)
- Weltbank (2002): World Development Indicators, CD-ROM, Washington